

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «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»

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Relatore generale: SIMONS

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 19 giugno e 10 giugno 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

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

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

In data 21 maggio 2013, l'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (art. 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 491^a sessione plenaria del 10 e 11 luglio 2013 (seduta dell'11 luglio 2013), ha nominato Jan SIMONS relatore generale e ha adottato il seguente parere con 81 voti favorevoli e 2 voti contrari.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è favorevole all'adozione di un approccio giuridico non vincolante, associato, qualora un tale approccio non rappresenti una soluzione adeguata, all'azione legislativa.

1.2 Il Comitato condivide altresì l'approccio seguito dalla Commissione volto a rendere applicabili le proposte a tutti i 319 porti della rete TEN-T, lasciando impregiudicata la possibilità che gli Stati membri decidano di applicare il regolamento in esame anche ad altri porti.

1.3 Vista la scarsa portata degli effetti del regolamento al momento attuale in questi settori, il Comitato concorda con la proposta della Commissione di lasciare il trasporto passeggeri e i servizi di movimentazione delle merci fuori dal campo di applicazione del regolamento. Tuttavia, in termini di attuazione, il Comitato raccomanda di riservare particolare attenzione ai servizi di pilotaggio, ormeggio e rimorchio, tenendo debitamente conto dei loro differenti impatti, in modo tale che essi possano essere prestati secondo una valutazione indipendente, libera da ogni pressione commerciale che potrebbe pregiudicare la sicurezza e la tutela ambientale della comunità portuale e dei cittadini in generale.

1.4 Il Comitato accoglie con favore il riferimento, nel testo in esame, al fatto che occorre tutelare i diritti dei dipendenti ma si chiede per quale motivo l'applicazione della direttiva 2001/23/CE sia da considerare facoltativa. Per quanto riguarda gli aspetti sociali che andrebbero inclusi negli appalti pubblici e nei contratti di concessione, il Comitato rimanda al parere in merito alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali adottato il 26 aprile 2012 ⁽¹⁾. Di recente si è inoltre realizzato l'auspicio,

da tempo formulato dal Comitato, di sviluppare un dialogo sociale autonomo nel settore portuale.

1.5 Il Comitato appoggia l'idea di fondo della Commissione di rafforzare la trasparenza finanziaria nel settore portuale, poiché in questo modo sarà più facile reperire informazioni in merito a eventuali aiuti di Stato.

1.6 La libertà commerciale dell'ente di gestione portuale nel fissare i diritti d'uso delle infrastrutture portuali viene quasi annullata dall'enumerazione di tutta una serie di criteri e dal conferimento di poteri di delega alla Commissione. Per una possibile soluzione si rimanda al punto 5.5.

1.7 Il Comitato non ritiene necessario il ricorso a un organismo indipendente di vigilanza, di cui all'articolo 17, incaricato di supervisionare l'applicazione del regolamento in esame. La normativa in materia di concorrenza è di per sé sufficiente e, in caso contrario, l'aspetto richiede una regolamentazione specifica.

1.8 La Commissione intende procedere a una valutazione del regolamento in oggetto entro 3 anni dalla sua entrata in vigore, proponendo eventuali misure correttive. Il Comitato ritiene che tale lasso di tempo sia troppo breve e propone di effettuare, entro il periodo di 3 anni, soltanto una valutazione intermedia contenente semplici osservazioni e di procedere a quella definitiva, con le relative conclusioni, non prima che siano trascorsi 6 anni dall'entrata in vigore del regolamento.

2. Introduzione

2.1 Come si suol dire, non c'è due senza tre: per la terza volta la Commissione europea presenta delle proposte in merito ai porti marittimi dell'Unione; questa volta sulla base di una nuova situazione e adottando un diverso approccio.

⁽¹⁾ GU C 191, 29.6.2012, pag. 84.

2.2 Una delle novità è rappresentata dall'integrazione di 319 porti marittimi nella rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e nel meccanismo per collegare l'Europa, allo scopo di migliorare i collegamenti tra i porti marittimi e il loro entroterra. In questo modo, i porti marittimi hanno assunto ormai, per definizione, un interesse europeo, ma vengono anche ad essere, potenzialmente, in concorrenza tra loro.

2.3 Le misure "morbide" (ossia non vincolanti) del passato in relazione all'accesso equo al mercato e alla trasparenza non hanno avuto praticamente alcun effetto. È per questo che la Commissione propone ora, oltre a una serie di azioni, una misura vincolante – sotto forma di regolamento – in merito alle due questioni di cui sopra, per trasformare i porti dell'UE in un fattore capace di favorire la crescita e il trasporto multimodale.

3. I documenti della Commissione

3.1 Dopo una lunga e dettagliata consultazione (come risulta dalla valutazione d'impatto), nella sua comunicazione *Porti: un motore per la crescita*, la Commissione propone una serie di otto azioni aggiuntive "morbide", che reputa necessarie per sviluppare nei prossimi anni le possibilità per 319 porti, di cui 83 della rete centrale TEN-T.

3.2 La Commissione afferma che la strategia dell'UE si basa sul principio che consiste nell'evitare le interferenze inutili nei porti che raggiungono buone prestazioni e nell'aiutare invece quelli in ritardo attraverso l'attuazione di "buone pratiche" e un solido approccio gestionale, rispettandone al contempo la diversità e le circostanze particolari.

3.3 Le attività portuali contribuiscono in maniera diretta a creare occupazione. Attualmente 2 200 operatori portuali impiegano circa 110 000 lavoratori, mentre i porti offrono circa 3 milioni di posti di lavoro (diretti o nell'indotto) nei 22 Stati membri che dispongono di uno sbocco sul mare, e costituiscono una fonte significativa di gettito fiscale per le autorità pubbliche.

3.4 La proposta di regolamento che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti applica in maniera esplicita il principio della libera prestazione di servizi a qualunque tipo di servizio di tutti i porti della rete TEN-T.

3.5 Le disposizioni enunciate nella parte sull'accesso al mercato (capo II) e le misure transitorie (art. 24) della proposta di regolamento non si applicano però al trasporto passeggeri e ai servizi di movimentazione delle merci.

3.6 Il testo lascia all'ente di gestione portuale la facoltà di imporre requisiti di qualità e di disponibilità ai prestatori di servizi, consentendogli di limitare il numero degli operatori di un determinato servizio in caso di carenza di spazi, chiaramente documentata in un piano ufficiale di sviluppo del porto, o in caso di obblighi di servizio pubblico imposti a un operatore, le cui motivazioni siano chiare e pubbliche.

3.7 La Commissione afferma che i diritti dei dipendenti devono essere tutelati e che gli Stati membri devono avere la

possibilità di rafforzare ulteriormente tali diritti in caso di trasferimento di imprese insieme al relativo personale.

3.8 La proposta in esame stabilisce che le relazioni finanziarie tra gli enti di gestione portuale, da un lato, e le autorità pubbliche, dall'altro, devono essere trasparenti, soprattutto nel caso in cui l'ente di gestione riceva finanziamenti pubblici.

3.9 Gli enti di gestione portuale possono fissare i diritti di utilizzo dell'infrastruttura portuale in maniera autonoma e sulla base della propria strategia commerciale e di investimento. Tali diritti possono essere modificati in base alla frequenza di utilizzo del porto e/o al fine di promuovere un uso più efficiente dell'infrastruttura portuale, il trasporto marittimo di corto raggio o una maggiore efficienza energetica o delle emissioni di carbonio o ancora per incentivare il risparmio energetico nelle operazioni di trasporto.

3.10 Secondo la proposta, gli Stati membri sono tenuti a disporre di un organismo indipendente di vigilanza che supervisioni l'applicazione del regolamento in esame.

3.11 Tale organismo deve essere un'entità giuridicamente distinta e indipendente sul piano funzionale dagli enti di gestione dei porti e dai prestatori di servizi portuali. Si occupa dei reclami, ha il diritto di esigere che gli enti di gestione dei porti, i prestatori di servizi portuali e gli utenti del porto trasmettano le informazioni che reputa necessarie per garantire un'adeguata vigilanza e adotta decisioni vincolanti, impugnabili soltanto dinanzi all'autorità giudiziaria.

4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato ritiene che la Commissione, con la pubblicazione della comunicazione, della valutazione d'impatto e della proposta di regolamento, abbia compiuto un passo verso l'apertura dell'accesso al mercato dei servizi portuali e verso il rafforzamento della trasparenza finanziaria dei porti. Il Comitato sottolinea l'importanza di innalzare la qualità dei servizi e di incrementare gli investimenti nei porti, due elementi necessari per il buon funzionamento del mercato. Anche gli aspetti della sicurezza e dell'ambiente, nonché il compito di coordinamento dell'Unione sono tenuti in debita considerazione.

4.2 Le proposte presentate prevedono sia un approccio non vincolante, rappresentato dalle otto azioni "morbide" descritte nella comunicazione, che un approccio vincolante, costituito dalla proposta di regolamento. In generale, il Comitato ritiene che sia opportuno adottare, ove possibile, l'approccio "morbido" e ricorrere alla legislazione soltanto quando non sono percorribili altre strade: una visione, questa, che il Comitato ha già espresso in passato nel parere in merito alla politica europea dei porti ⁽²⁾.

4.3 La proposta di regolamento si applica a tutti i 319 porti della rete TEN-T poiché, per loro natura, essi svolgono un ruolo importante nel sistema di trasporto europeo. Gli Stati membri possono tuttavia decidere di applicare le disposizioni del regolamento proposto anche ad altri porti. Il Comitato concorda con l'approccio, a suo avviso, pragmatico seguito dalla Commissione.

⁽²⁾ GU C 27, 3.2.2009, pag. 45.

4.4 Il Comitato constata che i servizi di movimentazione delle merci e i terminal passeggeri sono esentati dalle disposizioni in materia di accesso al mercato e dalle misure transitorie previste dal regolamento in esame (art. 11). La Commissione motiva questa esenzione con il fatto che i servizi di movimentazione delle merci e il trasporto passeggeri, purché su navi da crociera, sono spesso organizzati mediante contratti di concessione, mentre il trasporto passeggeri su navi traghetto rientra in genere negli obblighi di servizio pubblico. Il Comitato approva l'argomentazione addotta dalla Commissione.

4.5 Il principio della libera prestazione dei servizi nei porti marittimi è uno degli aspetti preminenti del regolamento in esame. Il testo prevede quattro possibilità di limitare tale libertà, ossia:

- l'imposizione di requisiti minimi alla prestazione di servizi portuali,
- la limitazione del numero dei prestatori di servizi portuali,
- gli obblighi di servizio pubblico,
- l'affidamento dei servizi a un operatore interno.

Il Comitato accetta questo approccio all'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi accompagnato dalla possibilità di introdurre alcune restrizioni specifiche, adeguate alle esigenze dei porti marittimi. Tuttavia, in termini di attuazione, il Comitato raccomanda di riservare particolare attenzione ai servizi di pilotaggio, ormeggio e rimorchio, tenendo debitamente conto dei loro differenti impatti, in modo tale che essi possano essere prestati secondo una valutazione indipendente, libera da ogni pressione commerciale che potrebbe pregiudicare la sicurezza e la tutela ambientale della comunità portuale e dei cittadini in generale.

4.5.1 Non è tuttavia chiaro il motivo per cui l'obbligo di servizio pubblico sia riferito soltanto all'"operatore interno" (art. 9). Per ragioni commerciali, infatti, come ad esempio la garanzia della continuità e della disponibilità del servizio, un gestore di servizi portuali può voler offrire in proprio un determinato servizio senza che questo rientri esplicitamente negli obblighi di servizio pubblico e/o senza che la carenza o la destinazione degli spazi ad altro scopo inducano a limitare il numero degli operatori. Il regolamento dovrebbe prevedere anche tale possibilità.

4.6 Il Comitato accoglie con favore l'inserimento, nel testo del regolamento, di un articolo volto a tutelare i diritti dei dipendenti (art. 10), ma si chiede il motivo per cui l'applicazione della direttiva 2001/23/CE sia da considerare facoltativa. Per quanto riguarda gli aspetti sociali che occorre considerare negli appalti pubblici e nei contratti di concessione, il Comitato rimanda al suo parere in merito alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali adottato il 26 aprile 2012⁽³⁾.

4.7 La Commissione ha inserito nel regolamento in esame una serie di articoli intesi a promuovere la trasparenza finanziaria e l'autonomia (art. 12 e segg.). Le autorità portuali sono tenute tra l'altro a garantire la trasparenza in merito alla portata degli aiuti di Stato fruiti e a registrarli in una contabilità separata qualora l'ente di gestione portuale fornisca in proprio dei servizi portuali. Il Comitato è favorevole alla massima trasparenza possibile e condivide le proposte in materia.

4.8 Il Comitato ritiene inutile e pertanto non necessario il ricorso a un organismo indipendente di vigilanza, previsto all'articolo 17, incaricato di supervisionare l'applicazione del regolamento in esame; tale misura sarebbe in contrasto con la tendenza dei porti a fornire, in quanto operatori commerciali, servizi di qualità esattamente in linea con le esigenze del mercato. La normativa nazionale ed europea attualmente in vigore in materia di concorrenza è sufficiente e qualora non sia applicata, spetta alla Commissione intervenire in maniera specifica nei confronti dello Stato membro in questione.

5. Osservazioni particolari

5.1 La necessità di instaurare un dialogo sociale nel settore portuale è resa ancora più evidente dalla previsione che nel 2030 i porti avranno bisogno del 15 % di lavoratori portuali in più rispetto a ora. Il Comitato reputa che tra i principali requisiti per il buon funzionamento dei porti vi siano l'esistenza di un clima sociale positivo e la disponibilità alla concertazione da parte di tutti i soggetti interessati.

5.2 Il CESE si compiace pertanto del fatto che il 19 giugno 2013 sia stato costituito un comitato UE per il dialogo sociale, nell'ambito del quale le parti sociali, in piena autonomia, si confronteranno in particolare sulle condizioni di lavoro.

5.3 Il Comitato esprime apprezzamento per la proposta che gli utenti del porto siano consultati al momento della fissazione dei diritti di utilizzo delle infrastrutture portuali, e ritiene che si tratti di una modalità di definizione trasparente.

5.4 Secondo il Comitato, un aspetto positivo contenuto nel regolamento è rappresentato dal fatto che le autorità portuali sono tenute a garantire la trasparenza in merito alla portata degli aiuti di Stato di cui beneficiano e dalla modalità in cui tali finanziamenti sono integrati nei loro costi. In questo modo gli aiuti di Stato sono visibili in maniera più immediata, a tutto vantaggio della trasparenza finanziaria.

5.5 Uno degli aspetti ai quali il Comitato tiene in modo particolare, ossia la libertà commerciale dell'ente di gestione del porto nel fissare i diritti d'uso delle infrastrutture portuali (art. 14, paragrafi 1, 2 e 3), viene praticamente annullato dall'enumerazione (nei paragrafi seguenti) di tutta una serie di criteri e dal conferimento di poteri di delega alla Commissione. Tale libertà verrebbe però preservata se si sopprimessero questi paragrafi e si aggiungessero alla fine del paragrafo 3, ossia dopo il passaggio "in conformità alla normativa sugli aiuti di Stato", le parole "e sulla concorrenza".

5.6 La Commissione propone di presentare una relazione sull'impatto del regolamento entro 3 anni dalla sua entrata in vigore. Il Comitato ritiene che tale relazione sia da considerare come una relazione intermedia poiché si tratta di un periodo troppo breve per poter formulare un giudizio definitivo; 6 anni sarebbero invece un lasso di tempo più ragionevole.

⁽³⁾ GU C 191, 29.6.2012, pag. 84.

5.7 Il Comitato ricorda, infine, che occorre adottare ulteriori misure per garantire condizioni di equa concorrenza tra i porti dell'UE e quelli dei paesi vicini.

Bruxelles, 11 luglio 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
